

# Problems and Countermeasures in the Implementation of Comprehensive Budget Management in State-Owned Enterprises

Jiayan Zhang

Yunnan Airport Group Co., Ltd., Kunming, Yunnan, 650000, China

## Abstract

Comprehensive budget management is a core management tool for state-owned enterprises to improve governance systems, optimize resource allocation, implement strategic goals, and ensure the preservation and appreciation of state-owned assets. In the context of deepening SOE reforms and promoting high-quality development strategies, its standardized and efficient implementation holds significant practical importance. Based on strategic management theory, principal-agent theory, and systems management theory, this paper systematically defines the core connotations and diversified values of comprehensive budget management in state-owned enterprises, thoroughly reviews the current implementation status of comprehensive budget management in SOEs, deeply diagnoses core issues in budgeting, execution, monitoring, and evaluation processes, analyzes the institutional, governance, organizational, technological, and cultural roots of these problems, and, drawing on exemplary domestic and international practices, constructs a five-dimensional optimization strategy system and long-term guarantee mechanism encompassing 'strategy-process-organization-technology-culture.'

## Keywords

comprehensive budget management; resource allocation; management efficiency; optimization strategies

## 国有企业实施全面预算管理中存在的问题及其对策探讨

张家艳

云南机场集团有限责任公司, 中国·云南昆明 650000

## 摘要

全面预算管理是国有企业完善治理体系、优化资源配置、落实战略目标与实现国有资产保值增值的核心管理工具,在国企改革深化与高质量发展战略推进背景下,其规范化、高效化实施具有重要现实意义。本文基于战略管理理论、委托代理理论与系统管理理论,系统界定国有企业全面预算管理的核心内涵与多元价值,全面梳理国企全面预算管理实施现状,深入诊断编制、执行、监控、考核等环节的核心问题,剖析问题产生的制度、治理、组织、技术与文化根源,借鉴国内外优秀实践经验,构建“战略-流程-组织-技术-文化”五维优化对策体系及长效保障机制。

## 关键词

全面预算管理; 资源配置; 管理效能; 优化对策

## 1 引言

国企改革向纵深推进过程中,全面预算管理作为贯通战略落地、资源统筹、风险防控与绩效管控的关键抓手,被赋予更高的实践价值,政策层面持续明确国企全面预算管理的规范化、精细化要求。高质量发展导向下,国有企业既要履行公益职能、落实国家战略部署,又要参与市场化竞争、实现提质增效,亟需通过全面预算管理平衡多元目标,优化资源配置结构,破解经营效率与风险防控的双重难题。数字化转型浪潮为国企全面预算管理带来新机遇,大数据、人工智能等技术推动预算管理从传统财务核算型向战略管控型、

智能决策型转型,有效提升预算编制精准度与管控效率。但从实践来看,部分国有企业全面预算管理仍处于浅层实施阶段,存在预算目标与战略脱节、编制方法固化、执行弹性过大、监控缺乏时效性、考核激励失效等问题,管理效能未充分释放,难以适配国企改革与高质量发展的双重需求,亟需系统性破解梗阻问题,推动全面预算管理提质增效。

## 2 相关理论基础与核心内涵界定

### 2.1 核心概念界定

全面预算管理以企业战略为导向,覆盖经营、投资、筹资等全业务领域,贯穿编制、执行、监控、调整、考核全管理流程,实现全员参与、全要素覆盖、全过程管控的系统性管理体系,核心目标是优化资源配置、防控经营风险、提升经营绩效。还有国有企业全面预算管理,兼具国企公益属

【作者简介】张家艳(1990-),中国云南临沧人,硕士,中级会计师,注册会计师,从事成本管控,预算管理研究。

性与市场化属性双重特征，区别于民营企业单一盈利导向，其承载战略落地、国有资产保值增值、资源统筹调配、风险防控、绩效管控等多元目标，强调预算管理与国企治理、政策执行的深度协同。以及全面预算管理效能是以战略适配度、资源配置效率、预算执行刚性、风险防控能力、绩效提升效果为核心评价维度，是衡量预算管理体系有效性的核心标尺。

## 2.2 核心理论支撑

第一是战略管理理论，是奠定全面预算管理的战略导向基础，明确预算管理是战略目标分解、落地与管控的重要载体，阐释预算指标与战略任务的内在衔接逻辑，为预算与战略协同优化提供理论依据。第二是委托代理理论，也就是解析国企所有权与经营权分离下的多层代理关系，明确全面预算管理在缓解信息不对称、规范经营管理者行为、保障国有资产所有者权益中的核心作用，支撑预算监督与考核机制设计。还有系统管理理论，是将全面预算管理视为有机系统，强调预算编制、执行、监控、考核各环节的联动协同，以及财务与业务、集团与子分公司的系统适配，为全流程预算管理优化提供理论支撑。控制理论是指涵盖事前预算编制控制、事中执行动态监控、事后考核评价的全周期控制逻辑，为预算管理风险防控与流程优化提供理论遵循。最后是数字化赋能理论，阐释大数据、人工智能等技术对预算编制精准化、执行实时化、监控智能化的赋能路径，支撑国企预算管理数字化转型研究。

## 2.3 五维整合理论框架建构

本文构建“战略引领-流程管控-组织支撑-技术赋能-文化保障”五维整合的国企全面预算管理理论框架，各维度协同联动支撑预算管理效能提升：战略引领明确预算管理方向，流程管控是核心执行载体，组织支撑保障权责落地，技术赋能提升管理效率，文化保障夯实全员参与根基。该框架形成“目标设定-流程执行-支撑保障-效能输出”的完整逻辑链条，同时兼顾国企产权属性与多元目标特征，实现理论框架与国企实践的适配。

## 2.4 国企全面预算管理核心运行机制

国企全面预算管理核心运行机制涵盖几大关键模块，战略目标驱动机制，实现战略与预算目标的精准对接；权责划分机制，明确董事会、管理层、财务部门、业务部门的预算职责；全流程管控机制，贯通编制、执行、监控、考核全环节；考核激励机制，保障预算执行刚性与目标落地；监督约束机制，防范预算松弛与违规操作，五大机制协同发力，保障预算管理体系有序运行。

# 3 全面预算管理实施现状与核心问题诊断

## 3.1 全面预算管理实施现状

中国国有企业全面预算管理实施覆盖面已实现全面普及，整体呈现“制度逐步完善、体系逐步健全、效能稳步提升”的发展态势。从实施主体来看，大型国有集团企业预算管理

体系完备度更高，已初步实现全集团统筹管控；中小国有企业预算管理多聚焦财务合规，体系化程度相对偏低。从实施维度来看，竞争类国企更侧重预算对市场化绩效的支撑，功能类与公益类国企则兼顾政策任务落实与经营效率管控。数字化应用方面，头部国企已逐步引入预算管理信息系统，实现基础数据的自动化归集；但多数国企仍处于数字化浅层应用阶段，智能编制、实时监控等高阶功能应用不足。整体而言，国企全面预算管理已从传统财务预算迈向全面预算阶段，但管理效能与国企改革、高质量发展的需求仍存在差距，不同类型、不同规模国企间实施水平差异显著。

## 3.2 核心问题梳理

预算与战略脱节问题突出，部分国企预算目标仅聚焦短期经营指标，与长期战略部署衔接不畅；编制方法较为固化，增量预算占比偏高，零基预算、滚动预算等科学方法推广不足，预算编制缺乏科学性；编制数据支撑薄弱，财务数据与业务数据脱节，各部门协同参与度低，导致预算编制精准度不足，与实际经营需求不符。执行刚性不足，预算调整随意性大，部分国企存在“重编制、轻执行”现象；预算责任未细化落实，部门间推诿扯皮问题时有发生，执行效率偏低；动态调整机制不完善，面对市场变化与战略调整，预算难以快速适配，影响经营活动有序开展。还有预算监控环节，监控缺乏实时性与全面性，多以事后静态核查为主，事中动态监控能力薄弱；监控维度单一，侧重财务指标监控，对业务进度、风险隐患等非财务指标关注不足；偏差分析流于表面，对预算执行偏差的深层原因挖掘不够，整改措施缺乏针对性，监控结果难以有效指导经营优化。

## 3.3 深层根源剖析

制度层面全面预算管理规制体系碎片化，针对不同类型国企的差异化规制缺失，制度适配性不足；制度执行的刚性约束与问责机制不完善，对预算编制失真、执行不力等行为的惩戒力度不足，导致制度落地成效打折扣；数字化预算管理相关制度空白，缺乏数据共享、安全管控等标准规范。治理层面上国企多层代理关系导致预算目标错位，经营管理者更侧重短期经营绩效，忽视长期战略落地；治理结构不完善，预算管理权责划分不清晰，董事会预算监督职能未充分发挥；内部监督机制缺位，对预算全流程的监督约束力度不足，难以防范预算松弛等问题。随后是组织与人员层面，预算管理组织架构不健全，部分国企未设立专职预算统筹机构，财务部门单打独斗现象突出；跨部门协同机制缺失，财务与业务部门存在壁垒，全员预算参与氛围未形成；预算管理人员专业素养不足，缺乏战略思维、业务认知与数字化技能，难以支撑精细化预算管理。

# 4 国有企业全面预算管理优化对策体系

## 4.1 战略维度

锚定战略导向的预算目标体系，以国企长期战略为核心，分解形成层级清晰的预算目标，兼顾长期战略与短期经

营、公益目标与市场化绩效；构建战略预算分解机制，将战略任务细化为可量化、可落地的预算指标，明确各层级、各部门预算责任，实现战略与预算精准对接；建立战略动态适配的预算调整机制，简化战略调整与市场变化下的预算调整流程，保障预算对战略落地的持续支撑；将战略落地成效纳入预算考核核心指标，形成“战略-预算-考核”闭环管理。

#### 4.2 流程维度

预算编制环节推广零基预算、滚动预算等科学方法，减少增量预算依赖，强化业务数据支撑，推动财务预算与业务预算深度融合，完善编制审核流程提升精准度；预算执行环节细化预算责任到岗到人，严控预算调整权限与流程，建立执行跟踪机制，及时解决执行梗阻问题，提升执行刚性；预算监控环节构建实时化、多维度监控体系，覆盖财务、业务、风险等维度，建立偏差智能预警机制，强化监控结果应用与问题闭环整改；预算考核环节构建多维度指标体系，兼顾财务与非财务指标，实现考核结果与薪酬激励、干部考核深度挂钩，建立考核反馈优化机制。

#### 4.3 组织与人员维度

健全预算管理组织架构，建立董事会牵头、管理层负责、财务部门统筹、业务部门全员参与的预算管理体系，明确各主体权责边界；打破部门壁垒，建立跨部门预算协同机制，完善预算编制、执行、监控的协同流程，提升全员预算参与度；打造专业化预算管理队伍，加强战略思维、专业技能、数字化能力专项培训，建立选拔与考核激励机制，提升队伍综合素质；压实分级预算责任，明确集团总部、子分公司、部门的预算管理职责，构建分级负责、层层落实的责任体系。

### 5 全面预算管理优化的长效保障机制

健全国企全面预算管理专项制度，细化预算全流程管理的规范要求，明确制度执行标准与问责机制；制定分层分类的预算管理实施细则，针对不同类型、规模国企出台差异化指引，提升制度适配性；强化制度执行刚性，建立预算管

理违规问责机制，对编制失真、执行不力等行为严肃追责；结合国企改革与数字化转型需求，动态修订完善预算管理制度，填补数字化预算管理规则空白。构建全流程预算监督体系，整合内部审计、纪检监察、财务监督等力量，强化预算编制合规性、执行规范性的全周期监督；主动对接国资委、审计部门等外部监管，接受国有资产监督，提升预算管理透明度；建立监督问题整改闭环机制，明确整改时限与责任主体，将监督结果纳入预算考核，以监督倒逼预算管理优化。

### 6 结语

本文系统界定了国有企业全面预算管理的核心内涵与多元价值，构建了“战略-流程-组织-技术-文化”五维整合理论框架；全面梳理了国企全面预算管理实施现状，诊断出预算编制、执行、监控、考核等环节的核心问题，厘清了制度、治理、组织、技术、文化层面的深层根源；实证验证了战略协同度、流程管控力、数字化应用水平等关键影响因素的作用机制，明确了不同类型国企的差异化影响规律。未来可针对中小国企开展专项研究，深化数字化赋能研究，量化分析新技术对预算效能的提升效果。延伸研究边界，探索预算管理与国企治理、国有资本保值增值的长期关联性，持续完善国企全面预算管理理论与实践体系。

#### 参考文献

- [1] 梁金婵.基于业财融合的国有企业全面预算管理研究[J].财会学习,2021(31):69-70.
- [2] 虎万洲.论基于成本管控视角的国有企业全面预算管理[J].中国集体经济,2022(26):47-49.
- [3] 刘天童.国有企业全面预算管理在内部控制中运用探究[J].大陆桥视野,2022(5):102-103.
- [4] 柳艳.浅析国有企业以业财融合为基础进行全面预算管理的策略[J].中国集体经济,2022(32):64-66.
- [5] 池国华,邹威.国有企业全面预算管理效能评价与提升路径研究[J].财务研究,2022(2):45-54.